

長野市長 荻原健司 殿

長野市議会議長 西沢利一 殿

子どもの相談救済のための公的第三者機関である オンブズパーソンの設置を求める意見書

2025年（令和7年）4月18日

長野県弁護士会会長 齋藤泰史

第1 意見の趣旨

- 1 長野市が現在制定を検討している「子どもの権利に関する条例」に基づき、長野市にオンブズパーソン等の子どもの相談救済機関（以下、「オンブズパーソン」という。）を設置することを求める。
- 2 前記1のオンブズパーソンは、次のとおりのものであることを求める。
 - (1) オンブズパーソンの機能、職務及び権限は、こども基本法や子どもの権利条約の理念を踏まえたものとする
 - (2) 公的第三者機関として、その独立性が十分に担保されたものとする
 - (3) 既存の子どもの総合相談窓口である「あのえっと」（こども総合支援センター）をオンブズパーソン制度の相談窓口として位置付け、それにふさわしい人的体制を備えたものとする
- 3 前記2のオンブズパーソンを実効的に機能させるための十分な予算措置を講ずることを求める。

第2 意見の理由

- 1 長野市の検討状況
 - (1) 長野市は現在、子どもの権利に関する条例の制定に向けて検討を進めている。2024年（令和6年）10月から市議会福祉環境委員会で会議を重ね、同市こども未来部とともに条例の内容を議論している。

会議資料によると、条例では、子どもが権利の主体であることを認めて、子どもの権利を保障するための基本的事項や大人・地域の役割などを定めることとしている。条例の基本理念としては、子どもの権利条約の4原則である「子どもの最善の利益の考慮」、「子どもの意見の尊重」、「差別の禁止」及び「生命・生存及び発達に対する権利の保障」と、「関係機関との連携」を掲げている。

また、長野市長は、本年3月5日市議会3月定例会の代表質問において、条例の制定に合わせてオンブズパーソンを設置することを公表した。その後の会議資料では、オンブズパーソンの概要や活動イメージが記載され、今後、具体的な機能や設置方法を詰めることとされている。

- (2) 当会は、長野市が、子どもの権利を正面から認めてこれを保障するための条例を制定すべく舵を切ったこと、そして、子どもの相談救済のための公的第三者機関であるオンブズパーソンを設置すべく進めていることについて、高く評価し、積極的に支持するものである。

2 子どもを取り巻く状況

- (1) 周知のとおり、近年の子どもを取り巻く状況は厳しく、課題は複雑化している。家庭内の児童虐待・不適切養育・貧困・ヤングケアラー、学校における体罰・いじめ・不登校（学習権侵害）、自死など、全国的に、各種統計に現れる数値の高さや増加傾向、問題の深刻化が指摘されている。
- (2) 長野県及び長野市の子どもも例外ではなく、例えば、長野県の2023年（令和5年）度児童虐待相談対応件数は2774件であり、ここ数年高止まりの状況である。長野県内の若者の自殺死亡率も高く、全国平均を上回る状況が続いている。長野市では、2023年（令和5年）度の市立小中学校で、いじめ認知件数が合計2236件（対前年度比105.3%）、不登校児童生徒数が合計1168人（対前年度比144.4%）に上り、いずれも増加傾向にある。
- (3) このように、多くの子どもが何らかの形で生きづらさを抱え、また、生活の様々な場面で権利侵害が生じているという実態がある。

3 オンブズパーソンの意義、機能

- (1) オンブズパーソンは、このような子どものSOSや意見に耳を傾け、これを受け止め、子どもの最善の利益を第一に考えて、子どもと一緒に解決方法を考えていく。そして、子どもの声を代弁し、必要に応じて関係の調整や是正に向けた活動を行い、子どもの権利擁護を図る。子どもは自分の考え・意見を尊重され、それにより課題が解決あるいは改善に至ったという体験により、エンパワメントされていく。

このように、オンブズパーソンは、長野市が想定する条例の基本理念（子どもの権利条約の4原則）のうち、特に「子どもの最善の利益の考慮」、「子どもの意見の尊重」、「生命・生存及び発達に対する権利の保障」を體現し、これを現実社会に実装するための仕組みにほかならない。

- (2) 国連子どもの権利委員会は、一般的意見第2号において、各締約国に対し、子どもの権利状況のモニタリング、個別救済、制度改善等の提言、教育啓発等の機能を有する、オンブズパーソン等の公的第三者機関の設置を求めており、多くの国でかかる機関が設置されている。

我が国では、2022年（令和4年）6月にこども基本法が成立し、2023年（令和5年）4月に同法が施行されこども家庭庁が設置された。そして、同法に基づき、こども施策の基本的な方針等を定める「こども大綱」には、「こどもの権利が侵害された場合の救済機関として、地方公共団体が設置するオンブズパーソン等の相談救済機関の実態把握や事例の周知を行い、取組を後押しする」（同大綱15頁）ことが明記された。

実際に、2024年（令和6年）5月時点で、50を超える自治体がオンブズパーソン等の相談救済機関を設置しており、それぞれ子どもの権利擁護活動に尽力している状況にある。

4 オンブズパーソンの具体的な職務、実践例

- (1) 各自治体に設置されたオンブズパーソンの職務は、根拠条例によって差異はあるものの、概ね以下のとおりと整理されている（日弁連子どもの権利委員会編「子どもコミッショナーはなぜ必要かー子どものSOSに応え

る人権機関一」明石書店2023年（令和5年）84頁より引用）。

- ① 子どもの権利侵害について、子どもや保護者、関係者からの相談を受け、子どもの権利回復やそのために必要な助言及び支援（適切な関係機関につなぐことを含む）をすること
 - ② 子どもの権利侵害に関する救済の申立て又は自己の発意に基づき、調査や関係者間の調整をすること
 - ③ 調査や調整の結果、必要に応じて是正等の措置の要請や勧告をしたり、制度等の改善のための意見表明をしたりすること
 - ④ 要請、勧告、意見表明をしたものに対して、是正措置や制度改善などの状況等の報告を求めること
 - ⑤ 活動状況を報告し、その内容を公表すること
 - ⑥ 子どもの権利や権利擁護に関する普及・啓発をすること
 - ⑦ 救済の対応が終了した子どもについて見守りなどの支援をすること
- 長野市で設置するオンブズパーソンにおいても、こども基本法や子どもの権利条約の理念を踏まえ、上記①～⑦の職務を担うものとし、そのための権限が付与されることが求められる。

(2) 上記の職務のうち、②の調整活動は、子どもの権利を基盤とした対話的アプローチにより、当事者の相互理解を深めて関係を修復しようとするものであり、子どもの分野の問題の解決方法として特に優れたものといえる。子ども同士、子どもと教師、保護者と学校など、当事者間の対立や葛藤がトラブルの本質であるケースは多い。学校や地域など同じ空間で生活を続ける当事者にとって、オンブズパーソンが間に入って互いの思いを相手に伝え合い、理解を深めて関係を再構築していくことが、真の問題解決をもたらすことになる。

(3) なお、前記書籍114頁以降には、各自治体における実践例が「グッド・プラクティス集」として掲載されている。以下、一部を要約して紹介する。

・ 川西市・子どもの人権オンブズパーソンの事例

父親から、子どもが中学校の部活で先輩からいじめを受けて不登校に

なっているとの相談があった。父親は先輩が子どもに謝罪することを求めている。子ども本人から話を聞くと、「謝罪の会」がもたれてしまうと部活に戻れなくなってしまうのではないかと悩んでいた。オンブズパーソンが顧問と子どもの話し合いの場に立ち会い、子どもは「謝罪の会」までは望んでいないことを伝えることができた。顧問は子どもの本音を聞いたことを感謝し、気にかけていたもののサポートの仕方でも悩んでいたことを子どもに伝え、子どもと顧問が部活復帰の段取りやサポートの仕方を具体的に話し合った。その結果、子どもは登校を再開し、部活にも顔を出すようになった。子どもに笑顔が戻り、父親は保護者の思いだけで突っ走らなくてよかったと述べ、親子関係の改善の兆しがみられた。

・ 松本市・子どもの権利擁護委員の事例

いじめの加害者として特定された生徒が、説明が許されない雰囲気や教員の高圧的な態度に恐怖を抱き、心身の不調をきたして不登校になった。権利擁護委員が自己発意で調整を試みることにし、学校に出向き、生徒の気持ちを伝え、その後も関係者間で意思疎通がとれるよう活動した結果、生徒は登校できるようになり、無事中学校を卒業できた。

・ 豊田市・子どもの権利擁護委員の事例

放課後児童クラブに参加する子どもの保護者から指導員の指導に問題があるとの相談を受けた。権利擁護委員が調査に入り、その過程で他の放課後児童クラブにおいても同様の抗議や苦情が寄せられていることが判明したため、市内全クラブを対象としたアンケートや聴き取り調査を実施した。調査により判明した子どもに対する権利侵害行為をやめるよう要請し、また、市に対しクラブの指導員に対する研修機会の保障等の制度改善を要請した。

6 制度設計について

- (1) 以上のように、オンブズパーソンが実効的に機能し、その職務と役割を果たしうるためには、オンブズパーソンが、公的第三者機関として、名実ともに独立性を担保されていることが重要になる。なぜなら、子どもの

最善の利益のみを目的としてその権限を行使するため、行政を含む、あらゆる組織や機関と対峙することがありうるからである。また、子どもが安心して心の内を話すことができるためには、秘密は必ず守られると信頼できることが不可欠であり、そのために学校や家庭やその他の機関から独立した第三者機関である必要がある。

オンブズパーソンは、地方自治法第138条の4第3項に基づき、執行機関の附属機関として位置付けられる。多くの自治体では首長の附属機関とすることで、いじめや体罰等学校に関わる事象に対して学校や教育委員会からの独立性を担保し、調査を可能にしている。長野市においても、市長の附属機関として位置付けられるべきである。

- (2) また、オンブズパーソンの役割は、相談機関として子どもに寄り添い、広く子どもの声に耳を傾けるところから始まる。これにより子どもの意見表明権が保障・促進される。

子どもは、自分の困り感が何によって生じているのか分からないということが多いため、相談窓口は、分野や項目にとらわれず、気になることやもやもやしたことを何でも気軽に相談できる、子どもにとって利用しやすい総合的な窓口であることが重要である。

- (3) 「あのえっと」との関係

ところで、長野市は、こども総合支援センター「あのえっと」を設置している（2022年（令和4年）4月）。「あのえっと」は、子どもに関わる様々な相談にワンストップで対応し、相談内容により関係機関との調整・つなぎ役を担うとされている。

「あのえっと」は、前述した子どもの総合相談窓口としての機能を有し、広く市民に周知され、相談実績を積み重ねているところであり、その意義は大きい。

長野市でオンブズパーソンを設置するに際しては、オンブズパーソンと「あのえっと」との関係を整理する必要があるところ、子どもの最善の利益の観点から検討すると、「あのえっと」をオンブズパーソン制度の相談

窓口と位置付けることが、子どもにとって最も分かり易い仕組みであると
考えられる。

現状、「あのえっと」は、市こども未来部の下に置かれているが、これを
オンブズパーソン制度の相談窓口と一体として市長の附属機関に組織変
更することが考えられる。

ただし、長野市の公表資料によると、「あのえっと」の相談員に現役の指
導主事が含まれているようであるが、前述した独立性の担保の観点からは
問題があると思われる。相談窓口を担う相談員や調査専門委員などのスタ
ッフは、オンブズパーソンを補佐する立場として、オンブズパーソンと同
様に独立性が求められる。また、そのために身分保障も必要である。

また、「あのえっと」とは別にオンブズパーソン制度の相談窓口を設置
し、オンブズパーソンを、「人権救済のための」一相談・救済機関として限
定的に位置付けることや、「あのえっと」の周辺に位置する連携先の機関
の一つにとどめおくような体制とすることは、既に述べてきたオンブズパ
ーソンの意義や役割を形骸化させるものであり、あってはならない。

- (4) そして、独立性をもったオンブズパーソンを設置し、相談・救済機能を
充実させるためには、相応の相談員等の確保も必要であるため、十分な予
算措置を講ずることも重要である。

7 結語

長野市では、昨今、第三者委員会による調査・再調査を経たいじめ重大事
案が発生した。再調査委員会の報告書では、子どもの意見表明権の尊重と、
保護者と学校の協力の必要性が説かれ、子どもの権利に基づくいじめ対応
の重要性が指摘されている。

オンブズパーソンが子ども自身の解決イメージに沿った対応をとり、関係
者間の調整等を行うことで、事態の深刻化を防ぐことができるケースが多数
あると思われる。オンブズパーソンがその本来の機能を発揮し、その職責を
果たすことで、多くの子どもが救済され、多くの子どもの権利が保障される
はずである。

よって、当会は、長野市にオンブズパーソンが設置され、それが実効性あるものとなることを求めて、上記趣旨のとおり意見を述べる。

以上